

LUCAS ROCHA FURTADO

# CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

5ª edição revista e atualizada

Belo Horizonte



2016

© 2007 Editora Fórum Ltda.  
 2010 2ª edição  
 2012 3ª edição  
 2012 4ª edição revista e atualizada  
 2016 5ª edição revista e atualizada

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

#### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Florian de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virginia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabrizio Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
 Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007  
 Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
 www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

F992c Furtado, Lucas Rocha

Curso de direito administrativo / Lucas Rocha Furtado. –  
 5ª edição revista e atualizada. – Belo Horizonte : Fórum, 2016.

1.051 p.  
 ISBN 978-85-450-0098-3

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Administração Pública  
 – Brasil. 3. Ato administrativo. 4. Contrato administrativo  
 – Brasil. 5. Licitação. 6. Serviço público – Brasil. 7. Servidor  
 público. 8. Parceria público-privada. I. Título.

CDD: 341.3  
 CDU: 342.9 (81)

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da  
 Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. rev. e atual.  
 Belo Horizonte: Fórum, 2016. 1.051 p. ISBN 978-85-450-0098-3.

## SUMÁRIO

NOTA AO LEITOR .....	27
----------------------	----

## PARTE I

## REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

## CAPÍTULO 1

ESTADO E TEORIA GERAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	31
1.1 Do Estado Liberal ao Estado Social e cooperativo.....	31
1.1.1 Formação do Estado.....	31
1.1.2 Estado Social e cooperativo.....	33
1.2 Integração de países e o Direito Administrativo no século XXI .....	35
1.3 Modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988: Estado subsidiário e cooperativo .....	35
1.4 Teoria Geral do Direito Administrativo .....	38

## CAPÍTULO 2

ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO .....	41
2.1 Funções estatais .....	41
2.1.1 Ato administrativo em sentido amplo.....	41
2.1.2 Jurisdição e administração .....	42
2.1.3 Decisões proferidas pelos Tribunais de Contas .....	45
2.2 Âmbito de aplicação do Direito Administrativo.....	47
2.2.1 Ato judicial e ato legislativo .....	47
2.2.2 Ato administrativo e critério residual.....	48
2.3 Direito Administrativo e Direito Privado .....	49
2.4 Objeto do Direito Administrativo .....	51
2.5 Fontes do Direito Administrativo .....	52
2.5.1 Constituição Federal .....	52
2.5.2 Leis.....	53
2.5.3 Tratados e acordos internacionais.....	54
2.5.4 Decretos e regulamentos .....	54
2.5.5 Jurisprudência.....	58
2.5.6 Doutrina .....	59
2.5.7 Costume .....	60
2.6 Âmbito público e âmbito privado .....	60

## CAPÍTULO 3

REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO .....	63
3.1 Surgimento do Direito Administrativo .....	63
3.2 Regime jurídico administrativo: níveis de realização .....	66
3.2.1 Nível constitucional: Teoria Geral do Direito Administrativo.....	66
3.2.2 Nível legal.....	68
3.2.3 Nível infralegal .....	68
3.3 Regime jurídico administrativo e interesse público .....	71
3.4 Interesse público: planos de realização .....	74
3.5 Supremacia e indisponibilidade do interesse público .....	77
3.6 Princípios gerais da Administração Pública.....	78
3.6.1 Princípios expressos .....	81
3.6.1.1 Legalidade .....	81
3.6.1.2 Impessoalidade .....	84
3.6.1.3 Moralidade .....	87
3.6.1.4 Publicidade.....	92
3.6.1.4.1 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) .....	94
3.6.1.5 Eficiência .....	97
3.6.2 Princípios implícitos.....	101
3.6.2.1 Razoabilidade.....	101
3.6.2.2 Proporcionalidade .....	103
3.6.2.3 Motivação .....	104
3.6.2.4 Segurança jurídica .....	107
3.6.2.5 Continuidade do serviço público.....	112
3.6.2.6 Autotutela .....	114
3.6.2.7 Controle judicial .....	115

## CAPÍTULO 4

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	117
4.1 As bases da Administração Pública.....	117
4.1.1 Direito da Organização Administrativa.....	117
4.1.2 Direito Constitucional e Direito da Organização Administrativa.....	118
4.1.3 Organização da Administração Pública e princípios gerais da Administração Pública.....	118
4.1.4 Reserva legal e reserva institucional .....	121
4.1.5 Administração informal .....	123
4.1.6 Administração Pública em sentido orgânico e em sentido funcional.....	126
4.1.7 Estado federado e Estado unitário .....	126
4.1.8 Descentralização vertical e horizontal.....	128
4.1.9 Limites à descentralização horizontal .....	131
4.1.10 Conflitos de atribuição.....	132
4.1.11 Descentralização de competência: limites .....	133
4.1.12 Desconcentração administrativa .....	135
4.1.13 Descentralização horizontal e desconcentração: distinções .....	136

4.1.14	Delegação de competência: aspectos relevantes e distinções com os processos de desconcentração e de descentralização administrativa .....	139
4.2	Administração Pública direta .....	140
4.2.1	Organização das entidades, dos órgãos e dos agentes públicos .....	140
4.2.2	Órgãos independentes .....	141
4.2.3	Classificação dos órgãos .....	143
4.2.3.1	Classificação em razão da posição do órgão na estrutura da Administração .....	143
4.2.3.2	Classificação quanto à estrutura .....	144
4.2.3.3	Classificação quanto à composição .....	144
4.2.3.4	Classificação quanto à atuação funcional .....	145
4.3	Administração Pública indireta .....	146
4.3.1	Entidades administrativas .....	146
4.3.2	Autarquias .....	149
4.3.2.1	Principais características .....	149
4.3.2.2	Agências reguladoras .....	152
4.3.2.3	Agências executivas .....	157
4.3.2.4	Autarquias corporativas .....	158
4.3.3	Fundações públicas .....	161
4.3.4	Empresas estatais .....	164
4.3.4.1	Regime jurídico e características das empresas estatais .....	164
4.3.4.2	Serviço público e atividade empresarial .....	170
4.3.4.3	Empresas estatais e regime jurídico de seus empregados .....	174
4.3.4.4	Empresas estatais e regime jurídico de licitações e contratações .....	176
4.3.4.5	Falência de empresas estatais .....	178
4.3.4.6	Controle de empresas estatais .....	179
4.3.4.7	Distinções entre empresa pública e sociedade de economia mista .....	181
4.4	Paraestatais e terceiro setor .....	183
4.4.1	Entidades do terceiro setor e o Estado .....	183
4.4.2	Organizações sociais (OS) .....	185
4.4.3	Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) .....	186
4.4.4	Serviços sociais autônomos (SSA) .....	188
4.4.5	Entidades do terceiro setor criadas pelo Estado .....	189

## PARTE II

### ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO 5

ATO ADMINISTRATIVO .....	193
5.1 Atividade administrativa .....	193
5.2 Considerações necessárias à conceituação dos atos administrativos .....	194
5.2.1 Ato legislativo, ato judicial e ato administrativo .....	194
5.2.2 Ato administrativo e fato administrativo .....	194
5.2.3 Ato administrativo e ato de Direito Privado .....	195
5.2.4 Empresas estatais e atos administrativos .....	197

5.2.5	Ato administrativo e contrato administrativo.....	198
5.2.6	Ato de governo.....	199
5.2.7	Atos normativos.....	202
5.2.8	Controle jurisdicional .....	203
5.2.9	Conceito de ato administrativo .....	203
5.3	Perfeição, validade e eficácia do ato administrativo .....	204
5.4	Requisitos de validade do ato administrativo.....	206
5.4.1	Competência.....	206
5.4.2	Finalidade .....	209
5.4.3	Forma .....	212
5.4.4	Motivo .....	214
5.4.5	Objeto .....	217
5.5	Atributos do ato administrativo .....	218
5.5.1	Atividade administrativa e prerrogativas públicas .....	218
5.5.2	Presunção de legitimidade.....	219
5.5.3	Autoexecutoriedade .....	220
5.5.4	Imperatividade.....	223
5.6	Classificação dos atos administrativos.....	224
5.6.1	Classificação do ato administrativo quanto ao destinatário .....	225
5.6.2	Classificação do ato administrativo quanto ao alcance .....	227
5.6.3	Classificação do ato administrativo quanto ao conteúdo.....	228
5.6.4	Classificação do ato administrativo quanto ao regramento.....	230
5.6.5	Classificação do ato administrativo quanto à formação .....	232
5.6.6	Outras categorias de atos administrativos.....	236
5.6.6.1	Ato perfeito e ato inexistente .....	236
5.6.6.2	Ato válido e ato nulo.....	236
5.6.6.3	Ato eficaz, ato exequível e ato consumado ou exaurido.....	237
5.6.6.4	Ato constitutivo, ato declaratório, ato modificativo e ato extintivo.....	237
5.6.6.5	Atos restritivos de direito e atos ampliativos de direito.....	238
5.7	Revogação, anulação e convalidação.....	238
5.7.1	Desfazimento do ato e interesse público.....	238
5.7.2	Anulação.....	239
5.7.2.1	Direito Administrativo e Direito Civil.....	239
5.7.2.2	Ato administrativo nulo e ato administrativo anulável.....	241
5.7.2.3	Dever ou poder de anular?.....	244
5.7.2.4	Fundamentos para anulação.....	245
5.7.2.5	Prazo para anulação do ato pela Administração (legalidade x segurança jurídica) .....	247
5.7.2.6	Anulação e colisão de princípios.....	251
5.7.2.7	Efeitos da anulação.....	252
5.7.2.8	Consequências da anulação do ato anulatório.....	253
5.7.2.9	Anulação e dever de indenizar.....	254
5.7.2.10	Órgãos competentes para a anulação .....	255
5.7.2.11	Anulação do ato de aposentadoria e restituição dos proventos pagos .....	257
5.7.2.12	Anulação, cassação e caducidade.....	260

5.7.3	Revogação.....	261
5.7.3.1	Fundamentos.....	261
5.7.3.2	Efeitos.....	262
5.7.3.3	Atos irrevogáveis.....	262
5.7.3.4	Revogação e interesse público.....	263
5.7.3.5	Revogação de atos processuais.....	264
5.7.3.6	Prazo para revogação.....	265
5.7.3.7	Revogação e dever de indenizar.....	266
5.7.4	Distinções entre anulação e revogação.....	266
5.7.5	Convalidação.....	267

## CAPÍTULO 6

CONTRATO ADMINISTRATIVO.....		271
6.1	Contratos celebrados pela Administração Pública – fundamento constitucional.....	271
6.2	Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos .....	272
6.3	Terceirização de atividades fins: impossibilidade .....	275
6.4	Contrato administrativo e ato administrativo.....	279
6.5	Conceito de contrato administrativo .....	280
6.6	Outros acordos de vontade .....	280
6.6.1	Convênios celebrados pelo poder público .....	280
6.6.2	Contratos de gestão .....	285
6.6.2.1	Contratos de gestão e Organizações Sociais.....	285
6.6.2.2	Contrato de gestão celebrado entre entidades ou órgãos públicos.....	287
6.6.2.3	Termos de parceria e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	288
6.6.2.4	Parcerias público-privadas, concessões de serviço público, termos de parceria e contratos de gestão: distinções .....	291
6.7	Distinção entre contratos administrativos e contratos celebrados pelos particulares .....	291
6.8	Contrato de Direito Público e contrato de Direito Privado.....	293
6.9	Cláusulas exorbitantes .....	296
6.9.1	Mutabilidade contratual: modificações unilaterais .....	297
6.9.2	Rescisão unilateral.....	303
6.9.3	Fiscalização da execução do contrato .....	305
6.9.4	Aplicação de sanções .....	307
6.9.5	Outras cláusulas exorbitantes .....	311
6.9.5.1	Retenção de créditos e exigência de garantias .....	311
6.9.5.2	Exceção de contrato não cumprido.....	313
6.9.5.3	Anulação do contrato.....	314
6.10	Contratos administrativos e empresas estatais .....	316
6.11	Prazos contratuais .....	316
6.12	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	319
6.12.1	Teoria da imprevisão.....	319
6.12.2	Distinção entre recomposição, reajuste de preços e repactuação.....	324
6.12.3	Distinção entre atualização, recomposição e reajuste de preços .....	328

6.12.4	Equilíbrio financeiro e contratos de concessão .....	329
6.12.5	Fato do príncipe e fato da administração.....	331
6.12.6	Caso fortuito, força maior e teoria da imprevisão.....	332
6.13	Formalização do contrato-regra .....	333
6.14	Execução dos contratos.....	335
6.15	Recebimento do objeto do contrato .....	338
6.16	Extinção do contrato .....	340

## CAPÍTULO 7

LICITAÇÃO .....	347
7.1	Administração Pública e setor privado .....347
7.2	Finalidades da licitação .....348
7.3	Processo administrativo e formalismo exagerado.....353
7.4	Princípios da licitação .....354
7.4.1	Supremacia e indisponibilidade do interesse público .....354
7.4.2	Legalidade .....355
7.4.3	Impessoalidade .....356
7.4.4	Moralidade ou probidade .....356
7.4.5	Motivação .....357
7.4.6	Publicidade.....358
7.4.7	Vinculação ao instrumento convocatório.....360
7.4.8	Julgamento objetivo .....361
7.4.9	Adjudicação compulsória.....362
7.5	Dever constitucional de licitar .....363
7.6	Contratação sem licitação.....363
7.6.1	Distinção conceitual entre dispensa e inexigibilidade de licitação .....363
7.6.2	Licitação dispensada – Lista exaustiva.....366
7.6.3	Licitação dispensável – Lista exaustiva .....367
7.6.3.1	Licitação dispensável em razão do valor .....368
7.6.3.2	Licitação dispensável em razão de situações excepcionais .....370
7.6.3.2.1	Contrato emergencial.....370
7.6.3.2.2	Inércia do administrador causadora da emergência na contratação .....371
7.6.3.2.3	Renovação e prorrogação de contratos emergenciais .....373
7.6.3.2.4	Licitação deserta ou frustrada – Ausência de interessados .....375
7.6.3.2.5	Convite e licitação deserta.....375
7.6.3.2.6	Licitação fracassada.....376
7.6.3.2.7	Contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento .....377
7.6.3.2.8	Outras hipóteses de contratação direta relacionadas a situações excepcionais .....378
7.6.3.3	Dispensa em razão do objeto .....378
7.6.3.4	Dispensa em razão da pessoa .....380
7.6.4	Inviabilidade de competição e inexigibilidade de licitação .....386
7.6.4.1	Fornecedor exclusivo .....386
7.6.4.2	Serviços técnicos a serem prestados por profissionais de notória especialização...391
7.6.4.3	Contratação de serviços artísticos.....394



7.6.4.4	Outras hipóteses de inexigibilidade de licitação .....	395
7.7	Modalidades de licitação .....	396
7.7.1	Modalidades comuns e especiais de licitação .....	397
7.7.2	Critério para a utilização da concorrência, tomada de preços ou convite .....	397
7.7.3	Utilização do leilão ou da concorrência para a alienação de imóveis .....	399
7.7.4	Licitação internacional e adoção da concorrência .....	399
7.7.5	Adoção da modalidade de licitação mais rigorosa que a definida em lei .....	400
7.7.6	Desmembramento (fracionamento) do objeto do contrato .....	400
7.7.7	Criação de modalidade de licitação não prevista em lei – Impossibilidade .....	402
7.7.8	Concorrência .....	402
7.7.8.1	Procedimento básico na licitação .....	403
7.7.8.2	Fase interna e fase externa da licitação .....	403
7.7.8.3	Fase interna: providências preliminares .....	404
7.7.8.4	Motivação da licitação – Necessidades da Administração Pública .....	405
7.7.8.5	Objeto da licitação .....	406
7.7.8.6	Necessidade da previsão dos recursos a serem gastos .....	406
7.7.8.7	Edital – Elaboração .....	407
7.7.8.8	Lei de Responsabilidade Fiscal e licitações .....	407
7.7.8.9	Fases da concorrência .....	409
7.7.8.9.1	Edital .....	409
7.7.8.9.2	Habilitação .....	413
	a) Objetivo da habilitação .....	413
	b) SICAF .....	415
	c) Habilitação jurídica .....	416
	d) Qualificação técnica .....	417
	e) Quantidade mínima de atestados relacionados à qualificação técnica .....	421
	f) Qualificação econômico-financeira .....	423
	g) Regularidade fiscal e trabalhista .....	425
	h) Regularidade fiscal de microempresas e empresas de pequeno porte .....	429
	i) Recurso contra habilitação ou inabilitação .....	431
	j) Fixação de prazo para a apresentação de nova documentação ou de novas propostas .....	431
	k) Consórcio de empresas e qualificação .....	431
7.7.8.9.3	Julgamento (classificação das propostas) .....	434
	a) Fundamento para a desclassificação .....	434
	b) Ordem de classificação e julgamento .....	436
	c) Margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais .....	437
	d) Desistência de propostas .....	440
	e) Apresentação de amostras e desclassificação .....	440
	f) Empate entre propostas .....	441
7.7.8.9.4	Homologação do procedimento licitatório .....	445
7.7.8.9.5	Adjudicação .....	445
7.7.8.9.6	Recursos contra as decisões proferidas no curso da licitação .....	445
7.7.8.10	Representação ao Tribunal de Contas .....	447

7.7.8.11	Convocação do adjudicatário para assinar o contrato .....	447
7.7.8.12	Prazo de validade das propostas.....	447
7.7.9	Tomada de preços .....	448
7.7.10	Convite .....	449
7.7.11	Leilão .....	449
7.7.12	Concurso .....	451
7.7.13	Pregão.....	452
7.7.13.1	Aspectos gerais .....	452
7.7.13.2	Definição .....	453
7.7.13.3	Bens ou serviços de informática e pregão.....	455
7.7.13.4	Pregão e margem de preferência prevista na Lei nº 12.349/2010.....	457
7.7.13.5	Procedimento do pregão .....	457
7.7.13.6	Fase interna do pregão.....	458
7.7.13.7	Pregoeiro.....	460
7.7.13.8	Fase externa do pregão .....	460
7.7.13.9	Contratação decorrente do pregão.....	465
7.7.13.10	Pregão eletrônico .....	466
7.8	Tipos de licitação .....	469
7.8.1	Noções gerais – Distinção entre modalidade e tipo de licitação .....	469
7.8.2	Impossibilidade de ser criado novo tipo de licitação que não tenha sido indicado pela lei.....	470
7.8.3	Impossibilidade de serem julgadas as propostas por meio de critérios subjettivos ou não constantes do edital .....	470
7.8.4	Menor preço – Tipo básico de licitação .....	471
7.8.5	Melhor técnica e técnica e preço.....	472
7.8.6	Aquisição de bens e serviços de informática e o direito de preferência .....	473
7.8.7	Outras hipóteses de utilização do tipo melhor técnica ou técnica e preço .....	477
7.8.8	Menor preço como critério decisivo, inclusive na licitação de melhor técnica .....	477
7.9	Regime Diferenciado de Contratações Públicas .....	479
7.10	Compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa.....	481

## CAPÍTULO 8

CONCESSÕES E PERMISSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO.....		483
8.1	Concessões de serviço público e a formação do Estado .....	483
8.1.1	Do Estado Liberal ao Estado moderno.....	483
8.1.2	Subsidiariedade e o novo modelo de concessão de serviços públicos .....	485
8.2	Interesses envolvidos na concessão .....	486
8.3	Empresas estatais concessionárias de serviço público.....	488
8.4	Legislação aplicável.....	489
8.5	Âmbito de aplicação das concessões .....	489
8.6	Serviços passíveis de concessão e o texto constitucional.....	491
8.7	Conceito legal.....	494
8.8	Concessão de serviço público precedida de obra pública .....	495
8.9	Concessão e permissão de uso de bem público .....	495

8.10	Licitação das concessões .....	496
8.11	Equilíbrio econômico-financeiro da concessão .....	500
8.12	Direitos dos usuários .....	506
8.13	Direitos do concessionário .....	507
8.14	Intervenção na concessão .....	508
8.15	Extinção da concessão.....	510
8.15.1	Advento do termo contratual .....	510
8.15.2	Encampação.....	513
8.15.3	Caducidade.....	514
8.15.4	Rescisão .....	515
8.15.5	Anulação.....	515
8.15.6	Outras hipóteses .....	516
8.16	Responsabilidade civil do concessionário e do poder concedente.....	516
8.16.1	Responsabilidade perante os usuários e perante terceiros.....	516
8.16.2	Responsabilidade subsidiária do poder concedente .....	518
8.17	Permissão de serviço público.....	519
8.17.1	Distinção entre permissão e concessão.....	519
8.17.2	Formalização da permissão.....	520
8.17.3	Vigência da permissão .....	522
8.18	Autorização de serviço.....	523

## CAPÍTULO 9

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....		527
9.1	Instituição das parcerias público-privadas no Direito brasileiro .....	527
9.2	Modelos de parcerias público-privadas .....	529
9.3	Âmbito de aplicação.....	530
9.4	Regime jurídico das parcerias público-privadas.....	534
9.5	Características das parcerias público-privadas.....	537
9.6	Diretrizes e garantias das PPP .....	537
9.6.1	Eficiência .....	537
9.6.2	Responsabilidade fiscal.....	538
9.6.3	Distribuição dos riscos, encargos e responsabilidades .....	541
9.6.4	Outras diretrizes .....	542
9.7	Vedações à utilização de PPP.....	542
9.8	Conteúdo dos contratos de PPP .....	543
9.9	Licitação para a contratação de PPP .....	544
9.9.1	Planejamento prévio.....	544
9.9.2	Arbitragem .....	545
9.9.3	Procedimento da licitação de PPP.....	546
9.10	Sociedade de Propósito Específico (SPE) .....	547
9.11	Órgão gestor de PPP, ministérios e agências reguladoras .....	548

PARTE III  
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: CONTEÚDOS MATERIAIS

Diversidade da atividade administrativa e potestades públicas .....	551
---	-----

CAPÍTULO 10

PODERES ADMINISTRATIVOS .....	553
10.1 Potestades administrativas e interesse público .....	553
10.2 Poderes e deveres administrativos .....	554
10.2.1 Dever de agir .....	554
10.2.2 Dever de eficiência .....	555
10.2.3 Dever de probidade .....	556
10.2.4 Dever de prestar contas .....	559
10.3 Abuso de poder .....	560
10.4 Discrecionalidade e vinculação administrativa .....	562
10.4.1 Poder discrecional e poder vinculado .....	562
10.4.2 Conceito de discrecionalidade .....	563
10.4.3 Como surge a discrecionalidade .....	564
10.4.4 Discrecionalidade e interpretação .....	565
10.4.5 Discrecionalidade e mérito .....	566
10.4.6 Controle judicial da discrecionalidade .....	566
10.5 Poder de polícia (atividade ordenadora do Estado) .....	568
10.5.1 Aspectos gerais .....	568
10.5.2 Poder de polícia e demais poderes administrativos .....	569
10.5.3 Poder de polícia e serviço público .....	570
10.5.4 Áreas de atuação .....	572
10.5.5 Agências reguladoras e poder de polícia .....	572
10.5.6 Impossibilidade de delegação do poder de polícia a particulares .....	573
10.5.7 Definição do poder de polícia .....	575
10.5.8 Formas de atuação .....	575
10.5.9 Atributos .....	575
10.5.10 Estado constitucional e poder de polícia: pressupostos .....	577
10.5.11 Regulamentos de polícia .....	580
10.5.12 Polícia administrativa e polícia judiciária .....	582
10.5.13 Polícia geral e polícia especial .....	583
10.5.14 Técnicas de ordenação .....	584
10.5.14.1 Técnica de informação .....	584
10.5.14.2 Técnica de condicionamento .....	585
10.5.14.3 Técnica sancionatória .....	586
10.5.15 Obrigações positivas .....	589
10.5.16 Segurança e liberdade .....	590
10.6 Poder hierárquico .....	590
10.7 Poder disciplinar .....	594
10.7.1 Aspectos gerais .....	594

10.7.2	Processo disciplinar: servidores públicos .....	595
10.7.2.1	Sanções disciplinares .....	595
10.7.2.2	Processo administrativo disciplinar.....	597
10.7.2.3	Etapas do processo disciplinar .....	599
10.7.3	Processo disciplinar: empresas contratadas pela Administração Pública.....	602
10.8	Poder regulamentar .....	603

## CAPÍTULO 11

### SERVIÇO PÚBLICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA.....

		607
11.1	Serviços públicos e o Estado .....	607
11.1.1	Surgimento da atividade prestacional do Estado.....	607
11.1.2	Desenvolvimento das atividades prestacionais.....	607
11.2	Serviço público e outras atividades estatais .....	609
11.3	Formas de intervenção do Estado na economia.....	611
11.4	Intervenção do Estado na ordem econômica: os princípios do Estado subsidiário e do Estado cooperativo.....	613
11.5	Serviço público: concepção subjetiva e objetiva.....	616
11.6	Elementos caracterizadores do serviço público .....	618
11.6.1	Titularidade do serviço público .....	618
11.6.2	Objeto do serviço público: atividades privadas x serviços públicos.....	621
11.6.3	Serviço público e regime jurídico administrativo.....	623
11.7	Conceito de serviço público .....	625
11.8	Princípios .....	625
11.9	Regime jurídico do usuário: Código de Defesa do Consumidor .....	630
11.10	Classificação do serviço público.....	633
11.10.1	Classificação quanto ao destinatário: serviços públicos <i>uti universi</i> (ou gerais) e serviços públicos <i>uti singuli</i> (ou individuais) .....	633
11.10.2	Classificação quanto à titularidade: serviços federais, estaduais e municipais .....	634
11.10.3	Classificação quanto à essencialidade: serviços essenciais e serviços não essenciais.....	635
11.10.4	Classificação quanto à forma de prestação: serviço centralizado e serviço descentralizado .....	636
11.10.5	Classificação quanto à gestão da prestação: gestão direta e gestão indireta .....	636
11.10.6	Outros critérios de classificação .....	637

## CAPÍTULO 12

	ATIVIDADE DE FOMENTO .....	639
12.1	Desenvolvimento da atividade de fomento .....	639
12.2	Fomento e outras atividades estatais.....	640
12.3	Atividade de fomento como dever constitucional.....	641
12.4	Áreas de atuação.....	642
12.5	Fomento como atividade jurídica .....	643
12.6	Técnicas de fomento.....	645

## CAPÍTULO 13

DESAPROPRIAÇÃO E OUTRAS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO  
NA PROPRIEDADE PRIVADA.....

	649
13.1	Fundamentos para a intervenção do Estado na propriedade privada .....649
13.2	Desapropriação e fundamentos constitucionais: necessidade ou utilidade pública e interesse social .....650
13.3	Requisitos constitucionais .....652
13.4	Procedimento administrativo .....652
13.5	Indenização.....655
13.5.1	Indenização prévia, justa e em dinheiro .....655
13.5.2	Indenização em títulos.....658
13.5.3	Súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre desapropriação.....659
13.5.4	Juros compensatórios.....661
13.5.5	Juros moratórios .....664
13.5.6	Acumulação de juros compensatórios e moratórios .....665
13.5.7	Atualização monetária .....666
13.5.8	Honorários de advogado.....667
13.6	Bens passíveis de desapropriação .....667
13.7	Competência em matéria de desapropriação .....673
13.7.1	Competência para legislar.....674
13.7.2	Competência para desapropriar.....674
13.7.3	Competência para promover desapropriação.....675
13.8	Desapropriação indireta .....675
13.8.1	Distinção entre desapropriação direta e desapropriação indireta .....675
13.8.2	Natureza da ação de desapropriação indireta e prazo prescricional.....679
13.9	Desapropriação por zona .....681
13.10	Direito de extensão.....682
13.11	Tredestinação .....683
13.12	Anulação, cassação e retrocessão .....686
13.13	Requisição.....690
13.14	Limitação administrativa.....693
13.15	Servidão administrativa.....697
13.16	Tombamento .....701

## PARTE IV

## ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## CAPÍTULO 14

	709
14.1	Domínio público e domínio eminente.....709
14.2	Regime jurídico dos bens públicos .....712
14.3	Bens pertencentes às empresas estatais.....712

14.4	Destinação dos bens públicos .....	716
14.4.1	Bens de uso comum.....	716
14.4.2	Bens de uso especial.....	716
14.4.3	Bens dominicais .....	717
14.5	Afetação e desafetação.....	719
14.6	Classificação dos bens quanto a sua titularidade .....	720
14.7	Domínio público e domínio privado do Estado .....	723
14.8	Características do regime jurídico dos bens públicos .....	725
14.8.1	Alienabilidade condicionada.....	725
14.8.2	Impenhorabilidade.....	726
14.8.3	Imprescritibilidade.....	727
14.8.4	Não onerabilidade.....	728
14.8.5	Características e espécies de bens públicos .....	728
14.9	Uso ordinário e uso extraordinário dos bens públicos .....	729
14.10	Delegação de uso.....	730
14.10.1	Autorização de uso.....	730
14.10.2	Permissão de uso .....	732
14.10.3	Concessão de uso.....	736
14.10.3.1	Conceito e características.....	736
14.10.3.2	Concessão de direito real de uso.....	737
14.10.3.3	Concessão de uso especial para fins de moradia .....	738
14.10.4	Cessão de uso .....	739
14.10.5	Formas de delegação de uso do Direito Privado: bens dominicais.....	741
14.11	Alienação de bens.....	744
14.12	Aquisição de bens.....	744
14.13	Bens públicos em espécie .....	752
14.13.1	Terrenos reservados .....	752
14.13.2	Terrenos de marinha .....	753
14.13.3	Terras devolutas.....	755
14.13.4	Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.....	756
14.13.5	Plataforma continental e mar territorial.....	757
14.13.6	Águas públicas.....	758
14.13.7	Ilhas .....	759

## CAPÍTULO 15

AGENTES PÚBLICOS .....		761
15.1	Agentes públicos e atividade estatal .....	761
15.1.1	Agentes públicos e estrutura do Estado.....	761
15.1.2	Teoria do órgão .....	763
15.1.3	Agente de fato .....	764
15.2	Cargo, emprego e função pública .....	765
15.2.1	Distinções e conceitos .....	765
15.2.2	Âmbito de utilização do emprego e do cargo público no serviço público.....	768
15.2.3	Cargo efetivo e cargo em comissão.....	770

15.2.4	Cargo em comissão e função de confiança .....	771
15.3	Categorias de agente público.....	772
15.3.1	Agentes políticos .....	773
15.3.2	Servidores públicos .....	775
15.3.3	Empregados públicos.....	778
15.3.4	Servidores temporários.....	780
15.3.5	Agentes delegados.....	781
15.3.6	Agentes honoríficos.....	783
15.3.7	Militares .....	784
15.4	Regras constitucionais pertinentes aos servidores públicos .....	785
15.5	Concurso público.....	785
15.5.1	Obrigatoriedade.....	785
15.5.2	Edital e isonomia .....	787
15.5.3	Prazo de validade do concurso.....	788
15.5.4	Ordem de classificação .....	789
15.5.5	Aprovação em concurso público e direito à nomeação .....	791
15.5.6	Concurso público e cadastro de reserva.....	795
15.6	Direito de livre associação sindical e de greve no serviço público .....	796
15.7	Sistema de remuneração.....	797
15.7.1	Conceitos básicos.....	797
15.7.2	Fixação e revisão de remuneração .....	800
15.7.3	Teto remuneratório.....	802
15.7.4	Isonomia e paridade.....	805
15.7.5	Vedação de vinculação e equiparação .....	806
15.7.6	Irredutibilidade.....	807
15.8	Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	808
15.8.1	Acumulação de cargos na atividade.....	808
15.8.2	Acumulação de proventos e vencimentos .....	813
15.9	Estabilidade .....	814
15.9.1	Requisitos.....	814
15.9.2	Efetividade e estabilidade .....	815
15.9.3	Estágio probatório .....	815
15.9.4	Reprovação de servidor não estável no estágio probatório: exoneração .....	817
15.9.5	Reprovação de servidor estável no estágio probatório: recondução .....	818
15.9.6	Recondução a pedido.....	819
15.9.7	Necessidade de servidor estável aprovado em novo concurso submeter-se a novo estágio probatório.....	820
15.9.8	Estágio experimental.....	821
15.9.9	Avaliação especial de desempenho.....	822
15.9.10	Estabilidade decorrente do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias .....	823
15.9.11	Efeitos da estabilidade .....	823
15.9.12	Servidor não estável ocupante de cargo efetivo.....	826
15.9.13	Estabilidade e vitaliciedade .....	827
15.10	Aposentadoria.....	828



## CAPÍTULO 16

## SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: REGIME JURÍDICO-LEGAL

(LEI Nº 8.112/90) .....	835
16.1 Considerações iniciais.....	835
16.2 Provimento .....	836
16.2.1 Requisitos para a investidura .....	836
16.2.2 Formas de provimento.....	836
16.2.2.1 Nomeação .....	837
16.2.2.2 Promoção .....	837
16.2.2.3 Readaptação .....	838
16.2.2.4 Reversão.....	838
16.2.2.5 Reintegração.....	839
16.2.2.6 Recondução .....	840
16.2.2.7 Aproveitamento.....	840
16.3 Posse, exercício e estágio probatório .....	840
16.3.1 Posse .....	840
16.3.2 Exercício.....	841
16.3.3 Estágio probatório .....	842
16.4 Vacância .....	843
16.4.1 Exoneração.....	843
16.4.2 Demissão.....	844
16.4.3 Posse em outro cargo inacumulável .....	844
16.5 Remoção e redistribuição .....	845
16.6 Direitos e vantagens.....	846
16.6.1 Remuneração.....	846
16.6.2 Férias .....	848
16.6.3 Licenças, afastamentos e concessões.....	849
16.7 Responsabilidade do servidor .....	852
16.7.1 Responsabilidade civil .....	852
16.7.2 Responsabilidade penal.....	853
16.7.3 Responsabilidade administrativa.....	854
16.7.4 Comunicação de instâncias .....	855
16.8 Regime disciplinar e processo administrativo disciplinar .....	857
16.8.1 Regime disciplinar.....	857
16.8.2 Penalidades disciplinares: atividade vinculada.....	858
16.8.3 Autoridade competente para a aplicação das sanções disciplinares .....	861
16.8.4 Prescrição das sanções disciplinares.....	862
16.8.5 Processo administrativo disciplinar (PAD).....	862
16.8.5.1 Modalidades.....	862
16.8.5.2 Processo disciplinar.....	865

## CAPÍTULO 17

## RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....869

17.1 Âmbito de aplicação da responsabilidade civil do Estado.....	869
---	-----

17.2	Evolução da responsabilidade civil .....	871
17.3	Teoria subjetiva e teoria objetiva .....	873
17.4	Risco administrativo e risco integral: excludentes de responsabilidade civil .....	874
17.5	Responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro: regras básicas .....	878
17.5.1	Pessoas de Direito Público ou de Direito Privado prestadoras de serviços públicos .....	878
17.5.2	Ação de responsabilidade civil e direito de regresso .....	879
17.6	Prescrição e a Fazenda Pública .....	881
17.6.1	Ações contra o poder público .....	881
17.6.2	Imprescritibilidade da ação regressiva .....	884
17.7	Requisitos à responsabilização do Estado .....	885
17.7.1	Dano .....	885
17.7.2	Nexo de causalidade .....	888
17.7.3	Oficialidade da conduta causal .....	889
17.8	Omissão e responsabilidade civil do Estado .....	891
17.8.1	Teoria objetiva e teoria subjetiva .....	891
17.8.2	Omissão do Estado e teoria da reserva do possível .....	896
17.9	Responsabilidade civil do Estado e concessionárias de serviços públicos .....	898
17.9.1	Responsabilidade pelos danos causados aos usuários .....	898
17.9.2	Responsabilidade dos prestadores de serviços públicos e terceiros não usuários dos serviços .....	902
17.10	Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos .....	904
17.11	Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais .....	906

## CAPÍTULO 18

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....		911
18.1	Controle como fundamento do Estado Democrático de Direito .....	911
18.2	Conceito e classificação .....	913
18.2.1	Controle prévio, controle sucessivo e controle corretivo .....	913
18.2.2	Controle interno e controle externo .....	915
18.2.3	Controle de mérito e controle de legalidade .....	915
18.3	Controle de legalidade .....	917
18.3.1	Discrecionariedade, interpretação e conceitos jurídicos indeterminados .....	917
18.3.2	Razoabilidade e discrecionariedade .....	922
18.3.3	Discrecionariedade técnica .....	924
18.3.4	Eficiência e discrecionariedade .....	926
18.4	Controle administrativo .....	928
18.4.1	Fundamento e alcance .....	928
18.4.2	Supervisão ministerial: poder de tutela e de autotutela .....	930
18.4.3	Instrumentos do controle administrativo .....	932
18.5	Controle parlamentar direto .....	934
18.5.1	Controle político .....	935
18.5.2	Controle financeiro .....	938
18.6	Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União .....	942

18.6.1	Modelos de controle externo.....	942
18.6.2	Composição dos Tribunais de Contas .....	944
18.6.3	Natureza do controle exercido pelo TCU .....	947
18.6.4	Atribuições constitucionais e legais do TCU .....	952
18.6.4.1	Opinativa ou consultiva.....	952
18.6.4.2	Fiscalizadora.....	952
18.6.4.3	De julgamento de contas .....	953
18.6.4.4	De registro .....	953
18.6.4.5	Sancionadora .....	954
18.6.4.6	Corretiva .....	954
18.6.5	Natureza das sanções aplicadas pelo TCU e poder disciplinar.....	954
18.6.6	Espécies de processo no TCU .....	956
18.6.6.1	Processos de contas .....	956
18.6.6.1.1	Modalidades de contas .....	956
18.6.6.1.2	Julgamento das contas .....	959
18.6.6.1.3	Natureza das decisões proferidas pelo TCU no julgamento de contas.....	960
18.6.6.1.4	Fiscalização e julgamento de contas dos gestores das empresas estatais .....	964
18.6.6.1.5	Competência do TCU para julgar contas e imunidade dos advogados.....	964
18.6.6.1.6	Inelegibilidade e contas irregulares.....	966
18.6.6.2	Processos de fiscalização .....	968
18.6.6.2.1	Objeto da fiscalização.....	968
18.6.6.2.2	Instrumentos de fiscalização.....	971
	Auditorias .....	971
	Inspeções.....	973
	Denúncias .....	973
	Representações.....	976
	Levantamentos.....	976
	Acompanhamentos .....	976
	Monitoramentos.....	977
18.6.6.2.3	Tramitação dos processos.....	977
18.6.6.3	Processos sujeitos a registro.....	979
18.6.7	Recursos contra as decisões do TCU .....	984
18.6.8	Tribunais de Contas estaduais e municipais .....	985
18.7	Controle judicial .....	987
18.7.1	Sistemas de controle.....	987
18.7.2	Limites ao controle judicial .....	988
18.7.3	Etapas para o controle judicial da discricionariedade .....	989
18.7.4	Intensidade do controle judicial da atividade administrativa: teoria da reserva da Administração .....	990
18.7.5	Controle judicial e arbitragem .....	993
18.7.5.1	Arbitragem e inafastabilidade da apreciação judicial.....	993
18.7.5.2	Arbitragem, contratos administrativos e indisponibilidade do interesse público.....	993
18.7.5.3	Arbitragem e controle de legalidade .....	997

18.7.6	Direitos subjetivos, controle judicial e esgotamento da instância administrativa .....	999
18.7.7	Instrumentos de controle judicial.....	1007
18.7.7.1	Mandado de segurança.....	1007
18.7.7.2	<i>Habeas corpus</i> .....	1013
18.7.7.3	<i>Habeas data</i> .....	1014
18.7.7.4	Mandado de injunção .....	1017
18.7.7.5	Ação popular.....	1019
18.7.7.6	Ação civil pública .....	1021
18.7.7.7	Ação de improbidade.....	1022
18.7.7.8	Outras ações .....	1026

## CAPÍTULO 19

PROCESSO ADMINISTRATIVO.....		1029
19.1	Processo judicial e processo administrativo .....	1029
19.2	Processo e procedimento .....	1031
19.3	Processo e forma do ato .....	1033
19.4	Categorias de processos administrativos .....	1033
19.5	Princípios do processo administrativo .....	1035
19.5.1	Oficialidade .....	1036
19.5.2	Gratuidade.....	1037
19.5.3	Ampla defesa e contraditório .....	1037
19.5.4	Recorribilidade das decisões administrativas .....	1037
19.5.5	Economia processual.....	1038
19.5.6	Formalismo moderado .....	1039
19.5.7	Verdade material .....	1041
19.5.8	Publicidade.....	1041
19.5.9	Motivação .....	1042
19.5.10	Lealdade e boa-fé.....	1042
19.6	Processo da Lei nº 9.784/99.....	1042
19.6.1	Processo administrativo previsto na Lei nº 9.784/99 e outros processos administrativos .....	1042
19.6.2	Âmbito de aplicação da Lei nº 9.784/99.....	1043
19.6.3	Direitos e deveres dos administrados .....	1044
19.6.4	Instauração e condução do processo .....	1045
REFERÊNCIAS.....		1047